VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 37)**

z dnia 10 października 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 37)

10 października 2012 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Mariusza Błaszczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli postępowania urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe,

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej,

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Bartz** dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Obrony Narodowej wraz ze współpracownikiem, **Marzena Machowska** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownicą, **Maciej Krzewski** oraz **Paweł Rychlewski** – zastępcy dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownicą, **Marian Cichosz** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam serdecznie państwa posłów, witam serdecznie naszych gości: pana prezesa Mariana Cichosza, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Porządek obrad został przyjęty bez zmian.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego, rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli postępowania urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe.

Proszę pana prezesa o zabranie głosu i przedstawienie informacji. Proszę bardzo.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Cichosz:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo! Kontrola została przeprowadzona w siedmiu urzędach kontroli skarbowej, a także w czternastu urzędach skarbowych funkcjonujących na terenie siedmiu województw a ponadto w Ministerstwie Finansów. Kontrolowane postępowania dotyczyły roku 2010 oraz pierwszego półrocza roku 2011.

Przypomnę, że urzędy skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej oprócz podstawowej funkcji, jaką mają zapisaną w ustawie, czyli wymierzania należności podatkowych danin publicznych, prowadzą także postępowania karne w zakresie spraw podatkowych i ogólnie -w zakresie przepisów podatkowych.

Proszę państwa, muszę powiedzieć, że wystawiamy dobrą, bardzo dobrą ocenę działalności organów skarbowych. Wyniki kontroli są bowiem bardzo korzystne dla urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej. Skontrolowane urzędy wykonywały swoje zadania – w tym zakresie, oczywiście, i naturalnie w tej próbie, o której mówiłem – w sposób zgodny z prawem a więc została zachowana zasada legalności. Stwierdzone

nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w części tylko skontrolowanych podmiotów i nie wpłynęły na możliwość wymiaru podatków a tylko w nielicznych wypadkach przyczyniły się do przedawnienia czynów zagrożonych sankcjami karnymi z Kodeksu karnego skarbowego.

Zwrócę uwagę, że spośród siedmiu skontrolowanych urzędów kontroli skarbowej ocenę pozytywną uzyskał Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy; ocenę pozytywną, czyli najwyższą, bez uchybień nawet. Drobne uchybienia stwierdziliśmy w czterech urzędach kontroli skarbowej, tj. w Krakowie, Łodzi, Opolu i Wrocławiu, a nieprawidłowości, czyli uchybienia wyższej rangi, tzn. o większym ciężarze gatunkowym, stwierdzono w urzędach kontroli skarbowej w Warszawie i Kielcach. Generalnie jednak średnia ocena wychodzi bardzo dobra.

Jeżeli chodzi o postępowania urzędów skarbowych, to również zostały ocenione pozytywnie, trzy bez uwag, sześć oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień, a pięć pozytywnie ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Jak wspomniałem, ranga tych nieprawidłowości nie była jednak znacząca.

Skoro ocena pozytywna, to wymienię, jakie kategorie działań pozytywnych warto odnotować. A zatem do zjawisk tych zaliczyliśmy prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie ujawniania przypadków naruszania przepisów podatkowych i przekazywania zawiadomień komórkom karnym skarbowym, czyli ujawnianie i przekazywanie informacji specjalnym wydziałom, które zajmują się li tylko w urzędach skarbowych prowadzeniem tych postępowań karnych. Drugim pozytywem jest terminowe i zgodne z przepisami prowadzenie postępowań, samych już postępowań; stwierdzone przypadki przedawnień spowodowane były przyczynami niezależnymi od organów prowadzących postępowania karne skarbowe. I wreszcie na podkreślenie pozytywne zasługuje stosowanie przez kontrolowane podmioty jednakowych kryteriów wobec sprawców wykroczeń i przestępstw skarbowych. Oznacza to, że jest równe traktowanie podatników w tym zakresie, czyli nie stosowano wyróżnień ani *in plus*, ani *in minus*; stosowano jednolite kryteria.

Trzeba też podkreślić, że postępowania karne prowadzone przez organy skarbowe podlegają nadzorowi ze strony organów śledczych, czyli prokuratury i organów wymiaru sprawiedliwości, czyli sądów. W zdecydowanej większości zarówno prokuratura, jak i sądy generalnie podtrzymywały decyzje podejmowane na etapie wszczynania i prowadzenia postępowań skarbowych, tak że kontrola i prokuratorska, i sądowa potwierdziły, że w badanej próbie – bo oczywiście poruszamy się w tym zakresie – nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

Z negatywów, które odnotowane zostały w toku prowadzonych przez nas kontroli, trzeba wymienić następujące. W sześciu urzędach skarbowych, na czternaście kontrolowanych, i we wszystkich kontrolowanych urzędach kontroli skarbowej inspektorzy stwierdzili opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych na należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi. W ośmiu urzędach skarbowych nie podejmowano niezwłocznie czynności egzekucyjnych w celu odzyskania należnych kwot. Zaniechania te spowodowały zaległości w egzekwowaniu należnych państwu dochodów, i tak na koniec czerwca 2011 roku zaległości z tytułu nie uiszczonych mandatów w siedmiu kontrolowanych urzędach kontroli skarbowej wyniosły 1.700 tys. zł, w tym z mandatów nałożonych w poprzednich latach ponad 900 tys. zł, a w czternastu urzędach skarbowych zaległości te wyniosły 280 tys. zł. Widzimy, że skala relatywnie nie jest duża w stosunku do wszystkich nałożonych mandatów karnych.

Jeśli chodzi jeszcze o uchybienia, które stwierdziliśmy w toku kontroli, dodam, że w połowie skontrolowanych urzędów skarbowych nie monitorowano rzetelnie składania deklaracji podatkowych. W pięciu urzędach skarbowych wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu zawiadomień do komórek karnych skarbowych o płatnikach zalegających z wpłatą pobranego podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym płatników zalegających na znaczne kwoty. Sprawcy nie byli niezwłocznie pociągani do odpowiedzialności przewidzianej w Kodeksie karnym skarbowym. Te właśnie zaniedbania oceniliśmy jako nierzetelne wykonywanie zadań.

Stwierdzono dosyć istotny problem prawny dotyczący karania osób ukrywających dochody w tzw. szarej strefie. Można to nazwać pewną dyferencjacją zachowania się dwóch bardzo istotnych organów wymiaru sprawiedliwości. Chodzi mianowicie o różnicę w treści orzeczeń, które były podejmowane przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. Mianowicie Sąd Najwyższy wyrokiem z czerwca 2009 roku i 20 października roku 2011 orzekł, że sprawca nie może ponieść niejako dwukrotnej odpowiedzialności za to samo zachowanie, czyli odpowiedzialności z art. 30 §1 pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. A przypomnę, że ta dolegliwość wiąże się z naliczaniem podatku w wysokości 75 proc. uzyskanego dochodu w sytuacji nie ujawnionych źródeł dochodu, czyli jeśli podatnik nie potrafi udokumentować źródeł dochodu, sankcja podatkowa jest taka, że 75 proc. kwoty należnego zobowiązania musi zwrócić do urzędu skarbowego. I to jest jeden aspekt tych orzeczeń Sądu Najwyższego.

Drugi mówi, że oprócz tej sankcji zwrotu 75 proc. należnego podatku jednocześnie występuje odpowiedzialność karna przewidziana w art. 54 Kodeksu karnego skarbowego. Zdaniem Sądu Najwyższego jest to podwójna dolegliwość, po pierwsze, finansowa – 75 proc. całego zobowiązania, po drugie – karna, w postaci grzywny lub kary ograniczenia wolności. Tak twierdzi Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny twierdzi natomiast coś innego. Twierdzi mianowicie, że dopuszczalne jest stosowanie obu sankcji.

I ta różnorodność, diametralnie rożne podejście do tej kwestii sprawiło, że urzędy skarbowe stosowały niejednolitą praktykę. Dostrzegliśmy to w czasie kontroli i we wnioskach pokontrolnych sformułowane zostało nasze żądanie, by kwestię tę jakoś uregulować. Dwa organy bowiem, bardzo istotne w wymiarze sprawiedliwości, różnią się zasadniczo podejściem do sygnalizowanej sprawy. Z informacji, które uzyskaliśmy już po kontroli, wynika, że Ministerstwo Finansów zwróciło się w tej sprawie do Prokuratury Generalnej, która interpretuje problem w taki sposób, iż uważa, że dopuszczalne jest prowadzenie postępowań zarówno w kierunku art. 30 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, czyli – krótko mówiąc – uważa, że możliwa jest dolegliwość finansowa, jak też odpowiedzialność karna z tytułu art. 54 §1 Kodeksu karnego skarbowego. I tak obecnie brzmią zalecenia Ministerstwa Finansów w stosunku do całego sektora finansowego, czyli do urzędów skarbowych i do urzędów kontroli skarbowej.

Niemniej jednak trzeba zauważyć, że taka dyferencjacja w sposobie podejścia do tego samego problemu dwóch tak ważnych organów jak Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny nie ułatwia, mówiąc najdelikatniej, stosowania przepisów praw, a wręcz powoduje, że powstaje prawny węzeł gordyjski i nadal jest to problem otwarty, bo tak naprawdę Prokuratura Generalna taką interpretację przyjęła i została ta interpretacja podtrzymana przez Ministerstwo Finansów. Ale nadal jest problem, czy to działalność legalna i prawidłowa.

Już na zakończenie wypowiedzi chciałbym podkreślić, że – jak zwykle – nasze kontrole kończą się pewnymi zaleceniami, wnioskami pokontrolnymi tak zwanymi i po tej kontroli wystąpiliśmy o: wyegzekwowanie od podległych organów bezzwłocznego wykonywania kar grzywien wymierzonych w postępowaniach mandatowych, szczególnie nałożonych przez inspektorów kontroli skarbowej; egzekwowania od urzędów skarbowych rzetelnego monitorowania składania deklaracji podatkowych; wyegzekwowania od urzędów skarbowych pociągania do odpowiedzialności płatników zalegających z wpłatą pobranego podatku dochodowego od osób fizycznych.

W odpowiedziach na nasze wystąpienia pokontrolne i w stanowisku Ministra Finansów wszystkie wnioski zostały przyjęte do realizacji.

Reasumując, panie przewodniczący i szanowni państwo posłowie, stwierdzam z dużą dozą satysfakcji, że wyniki kontroli są pozytywne dla organów skarbowych, dla urzędów kontroli skarbowej. Może wbrew jakiejś obiegowej opinii, ta kontrola wypadła bardzo pozytywnie dla tych organów.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Ministerstwa Finansów. Pani dyrektor? Proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów Marzena Machowska-Kubik:

Marzena Machowska-Kubik, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

Na początku pragnę podziękować za zalecenia pokontrolne, które zostały sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli i potwierdzić, że w istocie w maju, niezwłocznie po otrzymaniu tych zaleceń wystąpiliśmy do wszystkich dyrektorów izb skarbowych i przekazaliśmy do służbowego wykorzystania i do wiadomości sporządzony przez Najwyższą Izbę Kontroli dokument pn. „Informacja o wynikach kontroli". Zwróciliśmy uwagę na zalecenia, które pan prezes wymienił, sformułowane pod adresem organów podatkowych i jednocześnie prosiliśmy, by organy podatkowe zwróciły na to uwagę, szczególnie, by rzetelnie monitorowały składanie deklaracji podatkowych i pociągały do odpowiedzialności płatników zalegających z wpłatą podatków.

Zwróciliśmy też uwagę na egzekucje, jakkolwiek muszę powiedzieć, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie różnicuje należności pod względem priorytetów, jak również nie różnicuje wierzycieli. Dlatego Ministerstwo Finansów raczej podejmuje działania ukierunkowane nie na konkretne rodzaje należności, ale na działania o charakterze systemowym, mające na celu generalnie poprawę efektywności egzekucji jako takiej.

Zapowiedzieliśmy również kontrolę wykonania zaleceń Najwyższej Izby Kontroli na rok 2013.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Kto z państwa posłów chciałby zabrać glos w tej sprawie? Nie widzę zgłoszeń.

Chciałem zapytać pana prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Pan prezes mówił, że urzędy kontroli skarbowej w świetle tej kontroli, jej wyników, działają w sposób zadowalający. A co w kontekście, panie prezesie, afery Amber Gold? Rozumiem, że urząd kontroli skarbowej czy urzędy skarbowe w Gdańsku nie były kontrolowane i to, co wydarzyło się w Gdańsku też było poza zakresem tej kontroli, ale czy Najwyższa Izba Kontroli zamierza podjąć jakieś działania kontrolne co do pracy np. gdańskich urzędów skarbowych?

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Panie przewodniczący! Odpowiedzi właściwie pan przewodniczący sobie udzielił. Urzędy gdańskie nie były przedmiotem tej kontroli. Badaliśmy Kraków, Łódź. Opole, Wrocław, Warszawę, Kielce i Bydgoszcz i oczywiście tylko w tym zakresie mogę formułować ocenę.

Czy zamierzamy kontrolować? W tej chwili jako kierownictwo jesteśmy naprawdę głęboko zaawansowani w analizach całej sytuacji, która się zdarzyła, która – trzeba przyznać – trochę zaskoczyła chyba wszystkie organy i rozważamy rzeczywiście podjęcie kontroli w Komisji Nadzoru Finansowego, bo wydaje nam się, że… Z tego, co media piszą – bo na razie mamy dosyć ogólne informacje, na tym się opieramy, ale pogłębiamy te informacje w oficjalny sposób – wynikałoby, że Komisja Nadzoru Finansowego zachowała się prawidłowo, ale to nie jest dla nas ani przeszkoda, ani zachęta do tego, żeby podejmować kontrolę w tej instytucji. Jesteśmy na etapie rozważania kontroli.

Przyznam się natomiast szczerze, ze nie analizowaliśmy sprawy pod kątem podejmowania kontroli w urzędach kontroli skarbowej. Przyjmuję to jako sygnał i jako kolejny głos, żeby jednak zastanowić się nad tym. Tak odbieram głos pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Taka właśnie była moja intencja – żeby Najwyższa Izba Kontroli zechciała przeanalizować tę sprawę, bo myślę, że…

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Jeszcze pan dyrektor Długołęcki , dyrektor Departamentu Budżetu, jeśli można.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w NIK Waldemar Długołęcki:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, wysoka Komisjo! W tej kontroli badaliśmy tylko pewien aspekt działalności i urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej. Zostały one dobrane, zwłaszcza urzędy skarbowe zostały dobrane w sposób celowy, przy zastosowaniu kryteriów opisanych w naszej informacji a więc ów aspekt obejmował tylko prowadzenie spraw o przestępstwa skarbowe i wykroczenia.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Rozumiem, zastrzegłem to zresztą w swojej wypowiedzi.

Dyrektor departamentu w NIK Waldemar Długołęcki:

Uzupełniając wypowiedz prezesa, dodam, że w Izbie prowadzone są prace nad planem na rok przyszły i zagadnienia dotyczące kontroli w Komisji Nadzoru Finansowego należą do kompetencji tego samego departamentu i różne aspekty są oczywiście rozważane. Mogę powiedzieć, że poważnie zastanawiamy się w wypadku kontroli w urzędach skarbowych zajęcie się tematyka, ale z punktu widzenia podatnika – przestrzegania przez organy skarbowe praw podatnika, a więc taki aspekt kontroli, który niezbyt często do tej pory był stosowany przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Oczywiście, KNF tak, ale sam pan prezes Cichosz mówił o tym, że zdaje się, iż reakcja KNF była prawidłowa, są natomiast poważne wątpliwości w związku z brakiem reakcji ze strony gdańskiego urzędu skarbowego; mówił o tym sam minister finansów, jeśli dobrze sobie przypominam. Myślę w związku z tym, że jest to materia, która powinna być rozważona przez NIK, jeśli chodzi o przeprowadzenie kontroli w tej dziedzinie i w tym urzędzie skarbowym czy też w tych urzędach skarbowych.

Czy jakieś pytania, wnioski, uwagi państwo posłowie mają?

Trwa kontrola, tak? Pani dyrektor coś może na ten temat powiedzieć? Proszę.

Zastępca dyrektora departamentu w MF Marzena Machowska-Kubik:

Mogę powiedzieć tyle, że w istocie trwa procedura kontroli resortowej w Urzędach Skarbowych: I, III i Pomorskim, i procedura ta jeszcze nie została zakończona.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Kiedy będzie zakończona?

Zastępca dyrektora departamentu w MF Marzena Machowska-Kubik:

Zgodnie z przepisami termin do udzielenia odpowiedzi na złożone zastrzeżenia, a takie jeden z kontrolowanych urzędów złożył, upływa w przyszły poniedziałek, a następnie ministerstwo ma jeszcze 30 dni na opracowanie wystąpienia pokontrolnego.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Telus się zgłaszał. Proszę.

Poseł Robert Telus (PiS):

Proszę państwa! Myślę, że sprawa, którą poruszyliśmy – chodzi o ten urząd skarbowy w Gdańsku – jest sprawą dosyć poważną. Sugestia pana przewodniczącego jest tylko sugestią, a myślę, że dobrze byłoby, gdybyśmy zajęli stanowisko jako Komisja i wystąpili z wnioskiem do Najwyższej izby Kontroli o skontrolowanie urzędu skarbowego pod względem tej całej afery Amber Gold. Tak, że składam taki wniosek do przewodniczącego, do Komisji, abyśmy to przegłosowali i wystąpili z wnioskiem do Najwyższej Izby Kontroli o skontrolowanie urzędu skarbowego w Gdańsku.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Ustosunkowując się do słów pana posła, prosiłbym jednak łaskawie państwa posłów, żeby może wstrzymać się ze zlecaniem kontroli, bo rozumiem, że o to chodziło panu posłowi. Zlecenie musimy wykonać, a może będzie bardziej efektywne i racjonalne, jeżeli skorelujemy te nasze działania z Ministerstwem Finansów, bo skoro oni już to robią, kontrola

trwa, to może po prostu… Dublowanie kontroli jest zjawiskiem negatywnym. Już sama Komisja poruszała ten temat, żeby nie nadmiernie angażować siły i środki.

Poważnie traktuję to, co dziś się mówi, jak najbardziej, i analizę taką zrobimy. Jeżeli w jakimś zakresie uzupełniającym należałoby przeprowadzić tam kontrolę przez NIK, zrobimy to. Prosiłbym tylko, by dać nam jakiś luz decyzyjny, bo to może nadmiernie sformalizować nam sprawę. A wtedy będzie sytuacja może trochę ekonomicznie nieuzasadniona.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Panie pośle, proponuję, żebyśmy wrócili do sprawy może. Co pan sądzi o tym? Wrócimy do sprawy po tym, gdy Ministerstwo Finansów przedstawi wyniki kontroli.

Czy jeszcze jakieś uwagi, opinie? Jeśli nie ma, to zamykam dyskusję.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli.

Przystępujemy do realizacji punktu drugiego: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej.

Proszę pana prezesa Mariana Cichosza o przedstawienie informacji.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo! O ile referując wyniki pierwszej kontroli, stwierdziłem, że Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją odnotowuje stan optymalny prawie w obszarze kontrolowanym, o tyle referując wyniki kontroli pt. „Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej", muszę powiedzieć, że sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Najwyższa Izba Kontroli stara się generalnie, by sformułować w wystąpieniach pokontrolnych i w tzw. raportach ocenę ogólną, która na wstępie daje bardzo uproszczonym, ale jednak dość wyraźny sygnał, jaka jest ocena po kontroli danego obszaru. W tym jednak wypadku zrezygnowaliśmy z formułowania oceny ogólnej, a to z powodu specyfiki zagadnienia, o którym mówimy.

Szanowni państwo! Może zreferuję krótko ustalenia, a później postaram się zrobić *résumé*, ale już w innym stylu, niż uczyniłem to przy pierwszym temacie. Otóż podjęliśmy tę kontrolę dlatego, żeby sprawdzić stan wdrożenia i funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, audytu jako istotnego elementu kontroli zarządczej. Przypomnę, że obowiązek wdrożenia systemu kontroli zarządczej wynika wprost z ustawy o finansach publicznych z 2009 roku.

Co to jest kontrola zarządcza? Dla przypomnienia podam, że kontrola ta jest definiowana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Bardzo ogólnie, ale chodzi tak naprawdę o ulepszenie, zracjonalizowanie procesu zarządzania. W systemie tym, jak wspomniałem, jest usytuowany audyt wewnętrzny, czyli niezależna – znów podam przybliżoną definicję – działalność doradcza i weryfikująca, której celem, jest usprawnienie operacyjne organizacji. Tak to się definiuje zarówno w standardach europejskich, jak i implementowanych do naszego systemu prawnego.

Ustawa, o której wspomniałem, czyli o finansach publicznych, wprowadziła zupełnie nowe zadania dla ministrów i kierowników jednostek. Wszyscy ministrowie zostali zobowiązani do powołania tzw. komitetów audytu oraz opracowywania corocznych planów i sprawozdań z działalności, a także tzw. oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Kontrole przeprowadziliśmy w siedmiu ministerstwach, siedmiu urzędach wojewódzkich oraz w Komendzie Głównej Policji. Badane były także działania koordynujące w Ministerstwie Finansów, albowiem Minister Finansów jest tu kluczowym organem. Został on mocą ustawy zobowiązany do wdrożenia systemu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych. W innych podmiotach poza ministerstwem sprawdzaliśmy wprowadzenie procedur związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem mechanizmów tej kontroli i audytu.

Okres objęty kontrolą to cały rok 2010 i rok 2011 do 30 września.

Mówiłem, że nie ma ogólnej oceny, ale jest ocena cząstkowa, mówiąca, że w okresie objętym kontrolą nowe rozwiązania nie spełniały jednak oczekiwań co do poprawy jakości i skuteczności zarządzania w jednostkach administracji publicznej. Inaczej mówiąc, naszym zdaniem efekty w stosunku do zastosowanych sił i środków absolutnie nie były

zadowalające. Po pierwsze – chciałem zwrócić na to uwagę – naszym zdaniem jest zbyt sformalizowane dokumentowanie procesów w całym systemie kontroli zarządczej. Generowane w tym systemie informacje nie były wykorzystywane do bieżącego zarządzania. Funkcjonowały jakby dwa kanały informacyjne, jeżeli chodzi o dane niezbędne w procesie zarządzania – czyli wynikający z systemu kontroli zarządczej i inne bardziej uproszczone, które szefowie z różnych źródeł, najogólniej mówiąc, zdobywali, w sposób, powiem szczerze, uproszczony i bardziej chyba konkretny.

I żeby odnieść się już do konkretnych ustaleń, powiem, że w wypadku dawnego Ministerstwa Infrastruktury – gdyż było to jeszcze przed reorganizacją rządu; dziś, jak wiemy, w większości zadania są zadaniami ministerstwa transportu – wskazywaliśmy na niską wiarygodność i ograniczoną wartość informacyjną tzw. oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Szczególnie np. w Centrum Unijnych Projektów Transportowych, czyli jednostce podległe temu ministerstwu, wskazywano na nieefektywny i nieskuteczny system komunikacji wewnętrznej i inne nieprawidłowości. Nie uwzględniono też wyników kontroli wewnętrznej, wskazujących na słabości kontroli zarządczej w sześciu innych podległych jednostkach, w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Szczególnie rozbudowane są, proszę państwa, wymogi dotyczące składania corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez kierowników jednostek oraz obszerne dokumentowanie samooceny, co prowadziło do zbiurokratyzowania całego procesu i w efekcie do osłabienia jego skuteczności. Po raz drugi zwracam uwagę na zbiurokratyzowanie, sformalizowanie procesu i efektywność jego niewspółmierną do wykonanej pracy.

I to problem bardzo ogólnie zrysowanej przeze mnie kontroli zarządczej.

A teraz króciutko odniosę się do audytu wewnętrznego jako istotnego elementu kontroli zarządczej. Generalnie oceniliśmy, że organizacja i działalność audytu były prowadzone zgodnie z przepisami prawa, czyli legalność tu nie ucierpiała a przyjęte rozwiązania gwarantowały niezależność działań audytora. Zakres i wyniki realizowanych działań nie zapewniały jednak wystarczającego źródła informacji o funkcjonowaniu kontroli zarządczej.

Proszę państwa! Ustawa zobowiązała, jak wspomniałem, do powołania we wszystkich ministerstwach tzw. komitetów audytu, których celem miało być doradztwo na rzecz ministra kierującego działem. W niektórych jednostkach nie przyczyniło się to do wzrostu znaczenia audytu wewnętrznego w działach administracji rządowej. Stwierdzono natomiast zaangażowanie audytorów wewnętrznych w prace związane z obsługą organizacyjną i administracyjną tych komitetów. Mówiąc najprościej, trochę trywializując, te komitety audytu jakby zjadały własny ogon, ponieważ audytorzy zamiast wykonywać ściśle działania doradcze i wspierające zarząd, zajmowali się sami sobą.

Wszystkie kontrolowane jednostki wywiązały się co prawda z obowiązku wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej, ale w wielu z nich nastąpiło to ze znacznym opóźnieniem.

W wypadku kontroli zarządczej, jak również audytu wewnętrznego stwierdziliśmy opóźnienia w dostosowaniu regulacji wewnętrznych. W pięciu jednostkach dostosowano wewnętrzne procedury do rozporządzenia Ministra Finansów z 1 lutego 2010 roku – w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego – dopiero w roku 2011, tj. z rocznym opóźnieniem.

Jestem przygotowany do dalszego referowania tego tematu, ale podejrzewam, że uwaga państwa byłaby skoncentrowana na dwóch elementach, do których chcę sprowadzić całość swej wypowiedzi. Nadmierny formalizm, bardzo dużo gromadzonych dokumentów a tak naprawdę szefowie jednostek, głównie ministrowie, kierownictwo czerpali przydatne informacje z zupełnie innych źródeł. Odważę się więc powiedzieć, że zastanawiam się, czy regulacje, które zobowiązały ministrów i inne jednostki do prowadzenia tak biurokratycznego systemu są prawidłowe. Będziemy się temu procesowi przyglądać. Cel jest bardzo słuszny – usprawnienie procesu zarządzania, ale tak naprawdę funkcjonuje departament specjalny w Ministerstwie Finansów, który *de facto* został oceniony przez nas pozytywnie; działa on w niepełnym składzie osobowym, brakuje tam pracowników. Dochodzi jednak dodatkowo element kosztów, związany z zatrudnianiem kolejnych ludzi.

Krótko mówiąc, nie chciałbym formułować oceny całkiem jednoznacznie negatywnej tego systemu, bo i próba była zbyt mała i czas, który upłynął od momentu rozpoczęcia tego procesu, niemniej jednak dyskutowaliśmy w Najwyższej Izbie Kontroli, czy tak naprawdę o to chodzi. Raz jeszcze odwołam się do tego, że powszechny jest, jak myślę, pogląd polegający na tym, iż wiele procesów mamy zbiurokratyzowanych, zbieramy wiele informacji, które tak naprawdę w efekcie okazują się albo zbędne, albo znikomo przydatne do usprawnienia procesu zarządzania.

Tyle z mojej strony. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Ministerstwa Finansów. Proszę, panie dyrektorze.

Zastępca dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w MF Paweł Rychlewski:

Dzień dobry. Paweł Rychlewski, Departament Kontroli Skarbowej. Chciałem się odnieść do tego, co jest zapisane w informacji i podziękować za dokonaną przez Najwyższą Izbę Kontroli ocenę całego procesu i roli Ministerstwa Finansów w tym. Jak słusznie wskazano, pewne działania były prowadzone z niejakim opóźnieniem, ale jednak wszystko się stało. Wszyscy uczyliśmy się kontroli zarządczej, dlatego też na początku były popełniane pewne uchybienia, niedociągnięcia. W miarę upływu czasu te procedury są doskonalone. 2011 rok już się zakończył, z tego, co wiem, pełnymi informacjami o stanie kontroli zarządczej we wszystkich jednostkach obowiązanych, procedury są doskonalone i w mojej ocenie wszystko zmierza we właściwym kierunku, łącznie z odbiurokratyzowywaniem procedur. Dowodem na to może być również poprzednia informacja przekazana przez Najwyższą Izbę Kontroli, że pomimo tego iż niektóre rzeczy być może niewłaściwie dokumentujemy, ale ocena naszych działań jest z reguły pozytywna i, historycznie patrząc, jest coraz lepiej.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Cichoń, proszę.

Poseł Janusz Cichoń (PO):

Mogę powiedzieć, że chyba potrzebna by była jednak trochę głębsza refleksja, ale – moim zdaniem – nie jesteśmy jej w stanie przeprowadzić na podstawie przedstawionego materiału. Bo mówienie o niskiej efektywności kontroli zarządczej w tych materiałach nie znajduje uzasadnienia, chociaż pewnie wszyscy jesteśmy przekonani, że ona efektywna nie jest. Jeśli jednak chcielibyśmy mówić na ten temat naprawdę poważnie, musielibyśmy wiedzieć, jakie są koszty tej kontroli w poszczególnych jednostkach, a z drugiej strony wiedzieć także, jakie są efekty działań podejmowanych w następstwie tej kontroli, czyli musielibyśmy też oszacować korzyści wynikające z racjonalizacji działań podjętych w kluczowych kwestiach, jeśli chodzi o gospodarność, realizację zadań przy możliwie niskim poziomie nakładów i stopień osiągania celów. To wszystko się da w kategoriach finansowych zrobić a ciągle, moim zdaniem, NIK od tego typu podejścia ucieka. To jest kolejny przykład – nie pierwszy raz o tym mówię – takich kontroli, które są moim zdaniem trochę marnowaniem wysiłku kontrolerów, bo rozumiem, że NIK na tę kontrolę też sporo pieniędzy wydała, zaprzątała kilka co najmniej urzędów, które przy obsłudze tej kontroli miały co nieco do zrobienia, z tym się też pewnie wiążą dodatkowe koszty.

Pytanie, czy możemy liczyć na takie – przynajmniej studyjne – kontrole, i studyjne przy okazji prace, które rzeczywiście pozwolą nam ocenić tę efektywność? Dzisiaj bowiem, moim zdaniem, obiektywnie nie jesteśmy w stanie tego zrobić.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Czy jeszcze jakieś głosy ze strony państwa posłów? Pan poseł Tadeusz Dziuba, proszę.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

W pewnym sensie chcę wyrazić opinię przeciwną. W moim przekonaniu sumaryczny efekt kontroli, właściwie zapisany w tej informacji, jest. To jest ocena negatywna funkcjonowania audytu. Pragnę wyrazić żal, że Najwyższa Izba Kontroli tego tak jednoznacznie nie stwierdziła. Przeczytam tylko dwa zdania na potwierdzenie swej tezy: „Nie zostały spełnione założenia…" – w dwóch miejscach chyba pisze się o tym w tej informacji – „…i oczekiwania co do poprawy jakości i skuteczności zarządzania w jednostkach administracji publicznej, a działania audytorów koncentrowały się głównie na formalnych aspektach, co prowadziło do zbiurokratyzowania całego procesu i w efekcie często do osłabienia jego skuteczności". Jeszcze raz powtórzę: w dwóch miejscach, na samym początku informacji o tym mowa. Wynika z tego, że *de facto* należy funkcjonowanie audytu przynajmniej w jednostkach administracji rządowej – bo te były kontrolowane na próbie czternastu czy piętnastu instytucji – ocenić. Wydaje mi się, że tę kropkę nad „i" warto było postawić. Moje uzasadnienie jest proste: to, co schematycznie w literaturze przedmiotu nazywa się nowym zarządzaniem publicznym, a audyt jest malutką częścią tego systemu, to sposób działania dość obcy naszej mentalności i naszej kulturze, a bardzo to sposób działania potrzebny, nawet niezbędny. Biorąc więc pod uwagę, że musimy się do tego przyzwyczaić, nauczyć – o czym zresztą któryś z panów przed chwilą mówił – oceny powinny być jednoznaczne, żeby miały też charakter dyscyplinujący.

Wyrażam więc żal, że tego jednoznacznie nie oceniono. To po pierwsze. Po drugie zaś, przychylam się do wniosku jednego z panów, że tego typu kontrole powinny być powtarzane, być może w szerszym zakresie, a zwłaszcza zachęcałbym Najwyższą Izbę Kontroli do przyjrzenia się, jak wygląda audyt w jednostkach samorządu terytorialnego. Według mojej życiowej wiedzy bowiem, wziętej zresztą z kilkunastoletniej pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, tam dopiero jest źle z audytem. Myślę zatem, że Najwyższa Izba Kontroli przysłużyłaby się bardzo, gdyby tego typu kontrole okresowo prowadziła, ale żeby też jednoznacznych ocen w tym zakresie dokonywała, bo, jak mówię, wszystkim nam są one potrzebne, gdyż musimy się tego narzędzia nauczyć.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję, państwo posłowie chcieliby jeszcze zabrać głos? Nie widzę.

Proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Panie przewodniczący, proszę państwa! Pozwolę sobie ustosunkować się, przynajmniej w pewnym zakresie do tych głosów i poproszę, panie przewodniczący, żeby moją wypowiedź uzupełnił pan dyrektor Długołęcki.

Oczywiście, w sposób świadomy zrezygnowałem z szerokiego przedstawiania wyników naszej kontroli – był to tylko zarys, zwrócenie uwagi na pewne elementy – zakładając w sposób zasadny, że państwo zapoznali się z większością czy *in extenso* z informacją. Są w niej bardzo konkretne przykłady tego, że efektywność, jeśli chodzi o kontrole zarządcze, jest zupełnie niewielka. Proszę państwa, jeśli posłużę się charakterystycznym przykładem właśnie Ministerstwa Infrastruktury, które w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej nie uwzględniło własnych zastrzeżeń do funkcjonowania kontroli zarządczej w podległych jednostkach, czyli – jeśli uważa, że jest złe rozwiązanie w resorcie i nie stosuje tego w podległych jednostkach, to o czym to świadczy? Albo o bałaganie organizacyjnym, albo o złych rozwiązaniach, albo o nieznajomości w ogóle rzeczy.

Nie neguję absolutnie celu doskonalenia tego procesu. Któż mógłby się ośmielić powiedzieć, że nie zależy nam na ulepszaniu procesu zarządzania, jego racjonalności, terminowości, oszczędności itd.? Kiedy przejdziemy natomiast do tych opracowań… Gdyby państwo zobaczyli te opasłe tomy, które są gromadzone… O tym zjawisku mówię. Zastosowane siły i środki plus departament, który, powiadam, jako departament obarczony ustawowym obowiązkiem, nie ma wyjścia. Oceniliśmy tu państwa dobrze, robili państwo, co mogli, tylko że w dzisiejszych czasach, kiedy jest taka mnogość informacyjna, dorzucanie jeszcze szefowi ministerstwa czy urzędu ogromu materiałów, których nie jest w stanie naprawdę fizycznie przyswoić, w moim przekonaniu budzi wątpliwości.

To pierwsza kontrola. Zaznaczyłem, że na tym etapie nie rozszerzaliśmy próby, żeby nie przeszkadzać temu procesowi, nie chcemy wylewać dziecka z kąpielą. Nie jest to moja krytyka, zastrzegłem, że na początku drogi nie sformułowaliśmy tej ogólnej oceny, zwróciliśmy uwagę na to, że trzeba by się zastanowić, czy system w ogóle jest wydolny. I w tym znaczeniu będziemy się przyglądać temu problemowi.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, pan dyrektor Długołęcki uzupełni moją wypowiedź.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Dyrektor departamentu w NIK Waldemar Długołęcki:

Dziękuję bardzo. Myślę, że najistotniejsze w tej całe sprawie jest, co pan prezes Cichosz powiedział, że ten system funkcjonuje stosunkowo niedługo. Rozmawiamy o rozwiązaniach wdrożonych ustawą z 2009 roku. Stąd też pewna nasza ostrożność w ferowaniu jakichś bardzo mocnych wyroków, niemniej już nawet ten krótki okres daje podstawy do stwierdzenia, że… i polemizowałbym tu z panem posłem… Inaczej bym powiedział: że nie dostrzegliśmy w funkcjonowaniu tych ministerstw i urzędów wojewódzkich, które kontrolowaliśmy jakiegoś wpływu wdrożenia kontroli zarządczej, zwłaszcza kontroli zarządczej, na poprawę jakości pracy tej administracji.

W końcowej części informacji zamieściliśmy stronę, na której podajemy pozytywy, które przyczyniły się do poprawy. To nie są jakieś duże sprawy, sprawy istotne. Z drugiej strony obserwujemy mocne skomplikowanie tego procesu, z bardzo pracochłonnymi rozwiązaniami. Chcemy zasygnalizować na tym etapie, by może nie komplikować go w kolejnym stopniu, bo jest możliwe takie skomplikowanie, nawet bez zmiany ustawy, tylko poprzez praktykę a wręcz przeciwnie – być może, że warto już teraz zastanowić się nad rezygnacją z niektórych aspektów.

No i bardzo ważna rzecz: skoro już tak pracochłonny i drogi system został stworzony, to należy korzystać z jego rezultatów, z jego wyników. I o to nam chodziło, żeby Sejmowi taką informację już teraz, po krótkim okresie, przedstawić.

Wydaje mi się, że jest trochę tak… Wysoka Komisja niedawno, chyba miesiąc czy dwa miesiące temu zajmowała się informacją NIK o wdrażaniu budżetu zadaniowego. I tutaj stan wydaje się podobny: dobra idea, można natomiast dyskutować ze sposobem wdrożenia czy kosztem i pracochłonnością niektórych rozwiązań.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Czartoryski się zgłaszał, proszę.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Postanowiłem dosyć często zadawać pytanie w tej samej sprawie. Na poprzednim posiedzeniu zadałem pytanie w podobnej sprawie, panowie zresztą potwierdzają, że zajmowaliśmy się właśnie urzędami centralnymi. Szósta strona, wprowadzenie. Państwo mówią, że ważnym elementem jest ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ważnym elementem systemu kontroli zarządczej jest audyt wewnętrzny, tj. taka działalność weryfikująca, której celem jest usprawnienie organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej.

Jak na tym tle wygląda ocena kontroli wewnętrznej, kontroli zarządczej ego, co się wydarzyło w ostatnich latach w administracji centralnej, czyli zwiększenie o 20 tys. liczby urzędników i wydanie dodatkowych 10.000.000 tys. zł? Przypomnę, że jest to największa kwota, największy wzrost ze wszystkich działów naszego życia publicznego – ani wojsko, ani zdrowie, ani jakikolwiek inny dział na taki deszcz pieniędzy nie mógł liczyć w ostatnich latach. Czy coś kontrola zarządcza w tym względzie sprawdziła? Czy gwałtowne zwiększanie liczby urzędników w urzędach centralnych polepsza – o czym państwo piszą w informacji – efektywny, oszczędny i terminowy obszar działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań publicznych przez administrację centralną?

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie prezesie, proszę.

Wiceprezes NIK Marian Cichosz:

Szanowni państwo! Pytanie jest bardzo konkretne, natomiast metoda, jaką stosujemy w kontrolach, polega na tym, że wyznaczamy obszar kontroli i zajmujemy się konkretnym obszarem. W tej kontroli chodziło o ocenę systemu wdrażania, i – jak powiedziałem – jego dotychczasowych skutków w wymiarze globalnym. Celem kontroli nie było sprawdzenie elementu, o który pan poseł pyta. Generalnie można by odpowiedzieć pośrednio, że ta kontrola odpowiedziała… Skoro mówimy, że jest nadmiar informacji i nie są one spożytkowane, to można by wysnuć wniosek, ale to na użytek tylko tej chwili, że w takim razie dalsze zwiększanie zatrudnienia czy dotychczasowe zwiększanie zatrudnienia powodować może jeszcze większy… nie chcę powiedzieć chaos, ale jakąś dezinformację. Według moich bowiem doświadczeń, również w administracji rządowej, nie zawsze zwiększanie zatrudnienia przyczynia się do poprawy efektywności funkcjonowania danego resortu i do uzyskania rezultatów.

Ale, panie pośle, skontrolowaliśmy system i zwracamy uwagę na jego wady dotychczasowe. Sprawa, o której pan mówi, wymagałaby przeprowadzenia zupełnie odrębnej kontroli i dokonania naprawdę uczciwej analizy każdego ministerstwa, w innym zakresie.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli.

Trzeci punkt porządku obrad – sprawy bieżące.

Chciałbym poinformować wysoką Komisję, że posiedzenie Komisji zaplanowane na dzień jutrzejszy, tj. na 11 października, na wniosek pana przewodniczącego Kani, zostało przełożone na 23 października, wtorek, godzina 10.00. Posiedzenie będzie dotyczyło rozpatrzenia sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Czy ktoś chciałby jeszcze zabrać glos w sprawach bieżących? Nie widzę.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w kancelarii Sejmu.

Dziękuję naszym gościom, dziękuję państwu posłom. Zamykam posiedzenie.